

DOI :10.3969/j.issn.1004-6933.2011.06.022

淀山湖跨省管理体制设计与建议

周宏伟¹,孙 志²,李 敏¹,陈 红¹

(1.太湖流域管理局水利发展研究中心,上海 200434;2.水利部太湖流域管理局,上海 200434)

摘要 针对淀山湖水资源水环境管理的现状和存在问题,借鉴国内外跨界湖泊成功的管理经验,设计了建立淀山湖联席会议制度、扩大流域机构管理职能、成立淀山湖水污染防治办公室等 3 种淀山湖管理模式,分析了各种管理模式的特点,并比较其优劣。建议根据现阶段的实际情况,采取淀山湖联席会议制度,以尽快实现淀山湖水资源水环境的统一协调管理。

关键词 水环境 综合治理 淀山湖 跨省管理 联席会议

中图分类号 TV213.4 **文献标识码** A **文章编号** 1004-6933(2011)06-0092-05

Design and suggestions for trans-provincial management system of Dianshan Lake

ZHOU Hong-wei¹, SUN Zhi², LI Min¹, CHEN Hong¹

(1. The Water Resources Development Research Center of Taihu Basin Authority, Shanghai 200434, China; 2. Taihu Basin Authority, Ministry of Water Resources, Shanghai 200434, China)

Abstract :This paper analyzes the present status and existing problems of the water resources and water environmental management system of Dianshan Lake. With reference to the domestic and overseas management experience of trans-boundary lakes, three types of management modes were established :the construction of the joint conference system, the enlargement of the institutional management function of the river basin, and the establishment of a specific office for preventing and controlling water pollution. The characteristics of these management modes were analyzed and compared, and their advantages and disadvantages were identified. The paper also gives the suggestion that the joint conference system should be adopted for Dianshan Lake based on its actual situation, in order to achieve unified and coordinated management of the water resources and water environment of the lake.

Key words :water environment ;integrated management ;Dianshan Lake ;trans-provincial management ;joint conference

淀山湖位于太湖流域苏沪边界地区,湖区面积 63.7 km²,周围河网密布,主要入湖河流有千灯浦、朱厓港、急水港、元荡,主要出湖河道为拦路港。淀山湖具有调节径流、供水、灌溉、航运、养殖、旅游等多种功能,是目前上海市黄浦江水源地重要源头之一^[1]。由于淀山湖上游来水河道营养盐浓度明显高于湖体和出水口,致使湖体持续吸收营养物质,水质逐年恶化,到 2008 年,淀山湖水质劣于 V 类,主要超标项有 TP、TN、BOD₅ 和 COD_{Mn}。淀山湖全年处于中度富营养水平,每年 8 月份蓝藻水华暴发,蓝藻最大

面积时占据全湖将近 40% 的水面。

2007 年太湖蓝藻暴发导致无锡市供水危机,党中央、国务院对太湖流域水污染治理高度重视,发展改革委同有关部门和地方编制了《太湖流域水环境综合治理总体方案》(以下简称《总体方案》),国务院要求各部门根据《总体方案》分别编制水环境专项规划和实施方案,进一步细化、落实水环境治理的任务和措施^[2]。淀山湖作为《总体方案》确定的重点治理区,其中一条重要任务就是创新体制、完善机制,强化流域水环境管理。

基金项目:上海市“科技创新行动计划”专项资助项目(08DZ1203302)
作者简介:周宏伟(1973—)男,湖北浠水人,高级工程师,硕士,主要从事水资源、水环境评价及水利规划设计。E-mail:zhouhw999@sohu.com

1 国内外跨界湖泊管理经验

目前国内外在跨界湖泊保护和管理方面进行了许多探索和实践,积累多方面经验。

1.1 典型湖泊的管理

本文以美(美国)加(加拿大)五大湖、日本琵琶湖、昆明滇池和安徽巢湖的管理为例来比较国内外湖泊管理体制的异同,见表 1。

1.1.1 五大湖

五大湖位于北美大陆中部,为了应对严峻的环境和经济挑战,五大湖沿湖 6 个州成立了“五大湖管理理事会”,制定了共同管理五大湖水资源的非正式协定《五大湖宪章》(1985 年),并根据《五大湖宪章》成立了大湖水资源管理委员会。委员会由沿湖各州、省的州长及省长任命的代表组成,并吸收了许多居民、用水者、社会组织代表作为该机构成员,负责鉴定和确定各州、省水资源的需求和开发设计,收集与交流水资源管理的数据,共同研究未来的水资源规划和管理决策,使相关政策有利于引导各利益方协调、开发、保护、利用五大湖流域水资源^[3]。

1.1.2 琵琶湖

20 世纪五六十年代日本经济高速发展,污水排入琵琶湖,导致水体富营养化,严重威胁着当地人民的身体健康。当地政府经多年努力,终于使琵琶湖水质得到了改善,当地群众喝上了放心水。其中,1993 年修订的《琵琶湖综合开发特别措施法》起到了重要的作用^[4]。该法规定,在制定琵琶湖综合开发规划方案时,滋贺县知事必须预先举行公众听证会,在听取该县相关市町村长意见的同时,听取当地居民的意见。

1.1.3 滇池

由于周边地区经济发展和城市规模的扩大,滇池水体受到严重污染,湖泊富营养化问题尤为突出。1988 年 2 月昆明市第八届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过《滇池保护条例》,并于 2002 年对《滇池保护条例》进行了修订。《滇池保护条例》第八条规定:昆明市滇池保护委员会是滇池综合治理的领导机构,负责滇池治理重大问题的研究和决策;昆明市滇池保护委员会办公室在昆明市滇池保护委员会的领导下,代表市政府统一协调和组织实施有关滇池

保护和治理的具体工作,具有行政执法主体资格。

1.1.4 巢湖

为加强巢湖流域的水污染防治工作,保护和改善巢湖水质,保障人民健康,促进经济与社会可持续发展,1998 年 12 月 22 日,安徽省人民代表委员会通过了《巢湖流域水污染防治条例》,条例第五条明确规定,省人民政府应制定巢湖流域水污染防治规划和水污染物排放总量(即排污总量)控制计划,各级人民政府对本行政区域内的水环境质量负责,并采取措施确保巢湖流域水污染防治规划和排污总量控制计划的实行。安徽省人民政府及巢湖流域县级以上人民政府的环境保护行政主管部门对本行政区域内水污染防治实施统一监督管理,其他部门按照各自职责对水污染防治实施监督管理。

1.2 国内外湖泊管理的经验及启示

以上选取了国内外湖泊管理中几个较为典型和成功的案例进行介绍分析。尽管不同案例在管理的模式、采取的措施、管理的侧重上不尽相同,但它们的一些共性管理经验对淀山湖管理体制的改革具有重要的借鉴意义。

首先,需要设立统一协调的管理机构,实现责权统一,防止出现相互推诿扯皮的现象,从而有效加强湖泊管理保护的执法力度^[5]。其次,需要制定专门的湖泊管理法规,通过立法的形式明确湖泊不同管理主体的职责和权利,促使不同管理主体在各自法律赋予的权限范围内各尽其责,充分发挥作用,也使湖泊管理和保护工作做到有法可依。再次,需要整合建立层次清晰、分工明确的规划体系,通过湖泊管理规划的编制和组织实施,对湖泊的开发、利用和保护等活动进行控制,对不同的湖泊功能进行协调。最后,需要建立湖泊管理保护的公众参与机制,让利益相关者参与湖泊管理的决策,反映自己的意见与愿望,以保证对湖泊进行有效管理,提高湖泊管理的公平、公开和公正性。

2 淀山湖管理现状及存在问题

2.1 淀山湖管理现状

淀山湖管理涉及多个职能部门,其主要事权划分如下:

表 1 国内外典型湖泊管理体制比较

湖泊名称	管理机构	管理制度	管理机构职责
五大湖	大湖水资源管理委员会	《五大湖宪章》	鉴定水资源需求,收集与交流水资源管理数据,提出管理决策。
琵琶湖	滋贺县政府	《琵琶湖综合开发特别措施法》	制订综合开发规划方案,开展宣传、进行资金补助、改造制水设备等工作。
滇池	滇池保护委员会办公室	《滇池保护条例》	行使水政、渔政、航政、水资源保护等行政处罚权,实施管理综合执法。
巢湖	各级人民政府及相关职能部门	《巢湖流域水污染防治条例》	制订水污染防治规划,实施统一的监督管理。

2.1.1 水资源管理

上海市及江苏省苏州市水行政主管部门主要负责各自管辖范围内淀山湖水资源的开发利用、节约、保护与管理工作 ;组织实施取水许可制度和水资源费征收制度 ;组织拟定水资源保护规划、节约用水规划和城市供水水源规划 ;会同有关部门拟定淀山湖水量分配方案等。

2.1.2 水污染防治

上海市和苏州市各级水利部门在各自管辖范围内组织对水功能区进行划分 ,组织对湖泊、入湖河流的水量、水质进行监测 ,确定水域纳污能力 ,提出限制排污总量的意见 ,负责在水利工程管理范围内设置排污口的审核审批工作等。环保部门主要负责水污染防治及水环境保护工作 ,编制水污染防治规划和污染物总量控制计划 ,对排污者实施许可证管理。农业部门负责组织实施和管理农业面源污染的防治规划^[6]。

另外 ,上海市和苏州市的各级渔业部门在各自管辖范围内负责淀山湖网围养殖的规划、审核 ,负责维护渔业生产的正常秩序 ,协调和处理渔事纠纷等 ;交通部门分管淀山湖船舶运输、船舶污染等行政管理 ;旅游部门分管淀山湖的旅游资源开发 ;水利部门负责淀山湖水利工程、堤防与河道管理 ,湖泊疏浚、整治和生态保护工作 ;农业部门负责湿地的规划建设和保护。

2.2 存在问题

2.2.1 多头管理 缺少统一管理监督责任主体

现行管理体制下 ,淀山湖的开发、利用与保护涉及江苏省和上海两省市众多部门 ,各管理部门之间配合和协调不足 ,在责、权、利许多方面重叠、交叉、矛盾 ,同时又存在管理的漏洞与空白 ,造成淀山湖行政管理缺位、执法冲突、执行困难等。

2.2.2 跨界管理立法滞后 ,缺少覆盖全淀山湖的行政法规

现行涉及淀山湖的地方性法规有《江苏省湖泊保护条例》《江苏省水资源管理条例》《上海市黄浦江上游水源保护条例》《上海市河道管理条例》等。由于淀山湖具有跨省界、多功能等特点 ,地方性法规通常与淀山湖整体利益协调不够 ,给其健康发展带来不利影响。

2.2.3 水资源保护和水污染防治相结合的体制不顺

《中华人民共和国水法》明确了水行政主管部门在水资源保护方面的职责 ,其中包括组织水功能区划分 ,核定功能区的纳污能力 ,并提出排污总量控制意见 ,但在实际工作中 ,环保部门是水污染防治工作的主管部门 ,水利部门提出的水域限制排污总量意

见提交环保部门后 ,难以得到有效实施 ,而且两部门水质监测机构重叠 ,各自有一套监测体系 ,监测资料不共享 ,这既不利于水资源统一管理 ,又不利于环境的管理和监督^[7]。

3 淀山湖管理方案设计

管理方案是否科学、合理可行 ,既要考虑水资源的特点 ,又要充分突出和考虑淀山湖本身的问题 ,既要尊重历史 ,正视现实 ,注重方案的可操作性 ,还要着眼未来 ,大胆探索 ,勇于创新。

3.1 方案 1 :建立淀山湖联席会议制度

为加强对太湖流域水环境综合治理工作的组织协调 ,国务院批复成立了太湖流域水环境综合治理省部际联席会议制度。会议由国家发展和改革委员会牵头 ,有关部委和江苏省、浙江省和上海市人民政府参加。涉及淀山湖管理的江苏、上海两省(市)人民政府均参与太湖流域水环境综合治理省部际联席会议。笔者认为 ,可依托该制度 ,建立专门针对淀山湖水环境治理的淀山湖联席会议制度。各级联席会议制度是一个上下衔接、密切联系的有机整体。方案 1 的总体框架见图 1。

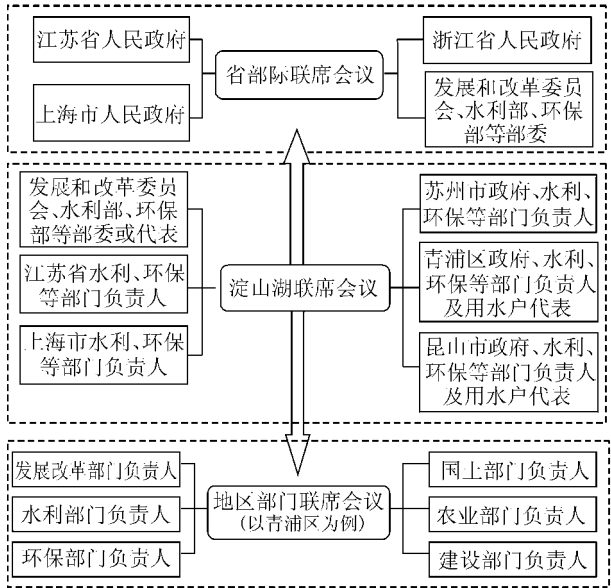


图 1 方案 1 总体框架构建

省部际联席会议是淀山湖联席会议的上层通道 ,有些在淀山湖联席会议中无法解决或不能达成统一的问题可提交给上层的省部际联席会议进行协商解决。

淀山湖联席会议是该机制的主体与核心 ,由国家发展和改革委员会地区司牵头 ,会议成员为国家有关部委或其代表以及环淀山湖各省市、地级市、县级市政府、水利、环保等相关部门负责人以及用水户代表 ,实行“共同参与、民主协商、科学决策”的运作

模式,其办事机构设在国家发改委地区司,联席会议采用定期和不定期形式召开。该联席会议职责是:协商、协调区域综合治理和管理政策、法规的制订;协调解决区域规划、区域水资源可持续利用发展战略问题,协商解决区域综合治理和管理中的重大事项和行动计划,包括防洪与抗旱、水资源配置、水生态保护与水污染防治、区域综合治理重大工程建设;对确定的事项进行监督检查等。在管理机构中吸纳用水户代表,鼓励非政府组织、私人团体和公民开展湖泊保护行动,规范各利益相关者的行为。

淀山湖联席会议制度下设地区部门联席会议,成员为地区内政府、水利、环保等相关部门,主要议题是落实环淀山湖地区联席会议所达成的协议和思路,加强地区内有关主管部门之间的协商与衔接,协调本地区内水行动计划及水事纠纷,对具体合作项目及相关事宜提出工作措施,制订详细的合作计划^[8]。

3.2 方案 2:依赖现有的流域管理机构,增加淀山湖的管理功能

该方案是基于已有流域管理机构——太湖流域管理局的框架下,考虑淀山湖在区域中的重要地位,由江苏、上海两省市人民政府与水利部协调,将淀山湖目前以地方水利部门管理为主变成以流域机构管理为主,即参照太湖的管理模式。在现行法律法规框架下,由太湖局提出事权划分的意见,经征求两省(市)水行政主管部门意见后,形成事权划分方案,报水利部审批和授权。明确跨省界湖泊淀山湖由流域机构实施统一管理,并确定流域机构的管理范围、权限和职责。方案 2 的总体框架见图 2。

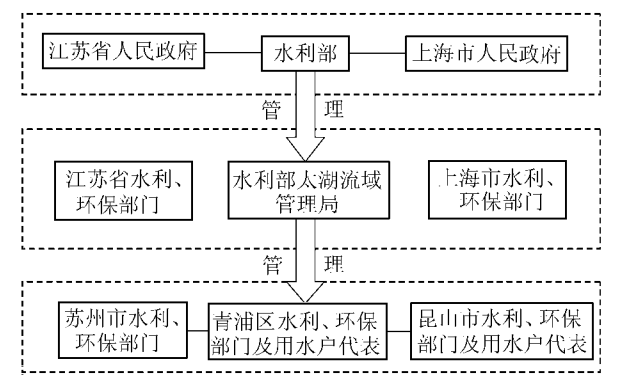


图 2 方案 2 总体框架构建

太湖流域管理局负责组织编制淀山湖区域综合规划及有关的专业和专项规划并负责监督实施;组织拟订淀山湖水量分配方案和年度调度计划,实施水量统一调度;负责淀山湖区域水资源保护工作;组织水功能区的划分和审定纳污能力,提出限制排污总量意见,负责水质监测工作等^[9]。

环淀山湖各级水行政主管部门必须按照经审查

批准的规划、水功能区划、水量分配方案等确定的原则、方案和实施意见,从事开发利用水资源、防治水害和其他水事活动。

3.3 方案 3:江苏、上海两省市联合有关部门成立“淀山水污染防治办公室”

该方案依托太湖流域水环境综合治理省部际联席会议制度,由国家有关部门和江苏、上海两省市联合成立专门针对淀山水环境治理的法定行政主体部门——淀山水污染防治办公室,作为淀山湖真正的管理和决策中心,从而建立起政府宏观调控、区域民主协商、准市场运作、用水户参与管理的权威、高效、协调的淀山湖管理体制。方案 3 的总体框架见图 3。

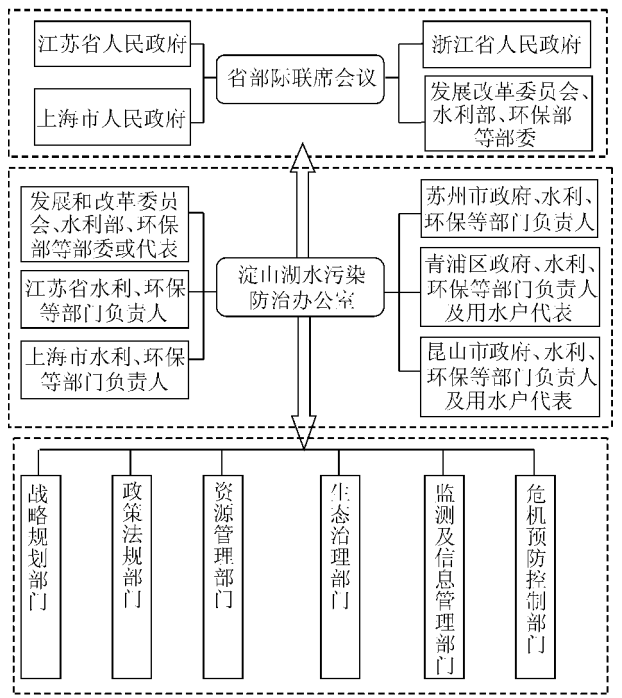


图 3 方案 3 总体框架构建

淀山水污染防治办公室作为淀山湖区域管理决策中心,不仅全面负责区域水资源的开发利用、水害防治和水环境保护的决策管理工作,同时直接负责有关淀山水资源开发、水环境综合治理、湖面及岸线的开发利用、渔业养殖以及旅游等方面的重大问题。沿湖地区之间、部门之间在淀山湖管理方面的分歧,将由淀山水污染防治办公室各职能部门按分工负责协调和处理。

3.4 管理体制方案的分析比较

方案 1 在现有管理体制框架下进行,不成立新的机构,不对现有事权划分进行调整,所以容易为两省(市)接受,减少了方案实施的阻力。目前部分地区之间或者部门之间已经初步建立了一些联席会议制度,方案的实施具有较好的基础。但联席会议制度下与会各方是在平等、自愿的原则下进行协商,其

协调管理能力较弱,对于地区、部门之间产生的分歧,只能协商解决,很难就最终的解决方案做出决策,在落实执行方面也缺乏充分的约束机制。

方案2是利用太湖流域管理局在跨省界水资源管理、水环境综合治理等方面的职能和经验,协调处理沿湖地区之间、部门之间在淀山湖管理方面的分歧,实现流域管理和行政区域管理相结合,体现了相关各方责、权、利的合理分配。但方案2涉及淀山湖的管理权限调整,实行起来会有一定的行政阻力,协调授权时间较长,同时,短期内也将极大增加流域管理机构的工作量。

方案3中,淀山水污染防治办公室作为法定的行政主体,具有法律法规赋予的管理职权,其协调能力、决策效力和执行效果都将提高,成为真正的决策管理机构,从而建立起权威、高效、协调的区域统一管理体制机制。但成立淀山水污染防治办公室要完成淀山湖上下游各地的利益和职责的协商和谈判,这需要一定的时间,同时,作为法定的行政主体列入国家的行政序列存在一定困难,因为政府是否愿意成立这样的机构还是一个问题。

4 建 议

任何新制度的实施,都是对已有制度的改变和挑战,涉及权力和利益的重新分配,往往会遇到一定的阻力。在淀山湖跨省管理体制的改革中,建议可由易至难,充分利用已有的太湖流域水环境综合治理部际联席会议制度平台,尽快建立淀山湖联席会议制度,先搭建协商平台,形成协调解决问题机

制。在联席会议制度实施一定时间后,对其效果进行评估,若效果不理想,可实施方案2,采取交由利益各方都能接受的第三方太湖流域管理局实施统一管理的方式。从长远来看,成立淀山水污染防治办公室,建立权威、高效、协调的管理体制,从整个区域、流域的角度来考虑淀山湖的开发、利用与保护,不仅是淀山湖管理体制改革发展方向,也是跨省界湖泊管理体制改革的必然选择。

参考文献:

[1]程曦,李小平.淀山湖氮磷营养物20年变化及其藻类增长响应[J].湖泊科学,2008,20(4):409-419.
[2]路云霞,吴长年,黄戟,等.由“无锡太湖水华事件”论太湖富营养化的防治[J].生态经济,2008(2):154-157.
[3]陶希东.美加五大湖地区水质管理体制:经验与启示[J].社会科学,2009(6):25-32.
[4]王秋静,耿晓娜,林栋.日本琵琶湖治理的工程措施对太湖的启示[J].水利经济,2005,23(5):41-44.
[5]熊向阳.建立流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理体制的相关问题探讨[J].水利发展研究,2006,6(6):4-9.
[6]齐佳音,李怀祖,陆新元.中国水资源管理问题及对策[J].中国人口·资源与环境,2000,10(4):63-66.
[7]冯彦,杨志峰.我国水管理中的问题与对策[J].中国人口·资源与环境,2003,13(4):37-41.
[8]王勇.论流域水环境保护的府际治理协调机制[J].社会科学,2009(3):26-35.
[9]陈荷生.面向21世纪的太湖流域水资源统一管理[J].水利水电科技进展,2000,20(3):2-5.

(收稿日期:2010-07-27 编辑:彭桃英)

(上接第91页)与本底浓度叠加后满足GB3838—2002《地表水环境质量标准》功能区要求的Ⅱ类水标准值,因此,与现状水质叠加后,尾水排放对仪征工业用水区、仪征市取水口及仪化取水口的水质影响较小。

5 结 语

根据潮汐河流的水动力、污染物输移特征,采用正交曲线网格离散计算区域,采用有限体积法离散控制方程,建立了非稳态平面二维水动力、水质数学模型,模拟了典型水文条件下排污口设置对纳污水体的影响。模拟结果表明,潮汐河流受上游来水、下游潮汐的双重影响,水流呈周期性涨落,排污口附近的污染物随着水流往复回荡。分析典型设计水文条

件下的污水排放对纳污水体水环境的影响,可为排污口设置论证提供技术依据。

参考文献:

[1]黄程,邓春光,李晓,等.涪陵污水处理厂排污口的污染带特性分析[J].中国给水排水,2009,23(2):105-108.
[2]李旭春,孔庆辉.入河排污口设置论证存在的问题[J].东北水利水电,2008,26(3):57-58.
[3]常文婷.非稳态水流环境中污染物中污染源反演[D].南京:河海大学,2008.
[4]韩龙喜.求解守恒形式的二维浅水方程的SIMPLE类程式[J].水利学报,2000(7):91-95.
[5]金忠青.N-S方程的数值解和紊流模型[M].南京:河海大学出版社,1989:112-132.

(收稿日期:2010-05-26 编辑:彭桃英)